

Legalisatie en verificatie. Noot bij twee beschikkingen van de rechtbank Amsterdam d.d. 23 januari 2001

Citation for published version (APA):

de Groot, G. R. (2001). Legalisatie en verificatie. Noot bij twee beschikkingen van de rechtbank Amsterdam d.d. 23 januari 2001. *Jurisprudentie Vreemdelingenrecht*, 707-717.

Document status and date:

Published: 01/01/2001

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

Download date: 05 May. 2023

hebben voorgedaan. Mijns inziens is dat helemaal niet relevant. Het enige waar het hier om draait is of de vreemdeling onjuiste gegevens heeft verstrekt. En dat was al in de eerdere procedure vastgesteld. Zelfs als er zich intussen nova zouden hebben voorgedaan, blijft overeind dat onjuiste gegevens zijn verstrekt. En dat die onjuiste gegevens in dit geval uitermate relevant zijn geweest, is buiten kijf.

6. In Awb 00/8440 («JV»2001/188) speelt een belangrijke rol dat de staatssecretaris aan een aantal vreemdelingen die aan de hongersnaking in de Agneskerk hebben deelgenomen, alsnog verblijf heeft toegestaan. De rechtbank stelt vast dat de uit de "Agneskerk"-beslissingen naar voren komende bestuurspraktijk niet zodanig vaag is dat er sprake is van willekeur. Ook het beroep op het gelijkheidsbeginsel slaagt niet. Ik meen dat de rechtbank het hier bij het rechte eind heeft. Het ging in de "Agneskerk"-beslissingen steeds om een uiteindelijke individuele afweging, waarbij alle individuele omstandigheden waren meegewogen. Dat de staatssecretaris daarbij geen volledig afgewogen toetsingskader ter beschikking had, maakt niet dat de staatssecretaris maar "in het wilde weg" zou hebben beslist. Daarbij moet worden bedacht dat het hier juist ging om toetsing van gevallen waarvan al vaststond dat zij niet voldeden aan het bestaande beleidskader. Voorzover de vreemdeling heeft willen betogen dat de staatssecretaris "in het wilde weg" zou hebben beslist, verlangt de vreemdeling in feite van de staatssecretaris het onmogelijke. En tot het onmogelijke is niemand gehouden, ook de staatssecretaris niet. In feite geldt hetzelfde voor het beroep van de vreemdeling op het gelijkheidsbeginsel. Zeker indien we ons realiseren dat de Tweede Kamer de staatssecretaris had gevraagd om alle gevallen nog eens op hun individuele merites te bekijken, dan had de vreemdeling (en zeker zijn raadsman) moeten beseffen dat de door de rechtbank te verrichten toetsing slechts een uiterst marginale kón zijn. Het beroep op het gelijkheidsbeginsel was zonder meer een slag in de lucht. Het enkele feit dat in een bepaalde zaak, ondanks dat uitzetting had plaatsgevonden, desalniettemin toch in het verblijf werd berust, impliceert niet (en kan ook niet impliceren) dat het in andere zaken wél

tegenwerpen van een eerdere uitzetting, in strijd is met het gelijkheidsbeginsel.

7. De rechtbank heeft in deze reeks uitspraken steeds stilgestaan bij de inherente afwijkingsbevoegdheid. Ik zou menen dat, in aanmerking genomen het uitzonderlijke karakter van de Trwi, in beginsel voor toepassing van de inherente afwijkingsbevoegdheid slechts een zeer beperkte plaats is. Factoren als de lange verblijfsduur, de integratie in de Nederlandse samenleving, het niet of nauwelijks onderhouden van banden met het land van herkomst, zijn alle in beginsel reeds in de Trwi verwerkt. Die factoren zijn derhalve op zichzelf geen bijzondere omstandigheden. Zonder meer misplaatst acht ik het beroep op asielgerelateerde aspecten, nog daargelaten dat uit het enkele feit dat een vreemdeling nimmer hier te lande een asielaanvraag heeft ingediend, in beginsel mag worden afgeleid dat die asielgerelateerde aspecten feitelijke grondslag missen.

8. Ik vat samen. De rechtbank heeft op zichzelf de in de TBV opgenomen voorwaarden niet onredelijk geacht, zij het dat in feite de rechtbank de gestelde voorwaarde van het soft-nummer – mijns inziens ten onrechte – heeft uitgehold. Dat was wel de meest harde voorwaarde, die ook het makkelijkst na te lopen was. Het is mij een raadsel waarom de rechtbank dat heeft willen doen, met name omdat het toch al een zaak betrof die niet voor inwilliging vatbaar is, anders dan via de inherente afwijkingsbevoegdheid. Terecht heeft de rechtbank de staatssecretaris nog eens voorgehouden hoe, met betrekking tot feiten, de bewijsvoering in het bestuursrecht in elkaar zit: het gaat niet aan, afgezien van een expliciete ondubbelzinnige regeling, bewijsmiddelen zonder meer buiten de deur te houden. Het is jammer dat de rechtbank ook thans nog niet in de gevallen waarin zij bij de staatssecretaris tekortkomingen heeft geconstateerd, tot een finale geschillenbeslechting is kunnen komen. Ik blijf van oordeel dat aan dit weinig verheffende hoofdstuk in het Nederlandse vreemdelingenrecht, dat van de witte illegalen, zo snel mogelijk een einde moet komen, zie mijn noot onder REK 10 juli 1999, «JV»1999/161, onderaan. Het lijkt erop dat er toch weer een vervolgafl levering komt.

9. Tot slot nog dit. Indien de staatssecretaris op grond van TBV 1999/23 overging tot toelating, werd tot 1 april 2001 een vergunning tot verblijf zonder beperkingen verleend. Ingevolge art. 115 Vw 2000 kregen deze witte illegalen van rechtswege een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd regulier per 1 april 2001. Mij is gebleken dat de staatssecretaris thans aan vreemdelingen die alsnog op grond van die regeling verblijf wordt toegestaan, een verblijfsvergunning wordt verleend onder de beperking "TBV 1999/23". Art. 3.4 lid 3 Vb 2000 maakt het mogelijk dat de staatssecretaris nieuwe beperkingen creëert. Nog afgezien van het feit dat een dergelijke omschrijving niet is aan te merken als een beperking waarop de Vw 2000 doelt, acht ik het onjuist dat een vreemdeling door toedoen van de staatssecretaris thans in een andere (slechtere) positie verkeert dan de vreemdeling die vóór 1 april 2001 in het bezit is gesteld van een vergunning tot verblijf. Mijns inziens is dit in strijd met art. 3.103 Vb 2000, waar de regel van de eerbiedigende werking is neergelegd. Ik merk daarbij op dat niet in geschil is dat de ingangsdatum van de verblijfsvergunning steeds vóór 1 april 2001 is gelegen. Dat klopt ook, nu de aanvraag om een vergunning tot verblijf op grond van TBV 1999/23 moest geschieden tussen 1 oktober 1999 en 1 december 1999. De ingangsdatum zal steeds zijn gelegen op de datum van de aanvraag.

BKO

190

Rechtbank Amsterdam (Sector Civiel Recht)
23 januari 2001, nr. 00.836 H
(mr. Jongeneel)

Legalisatie en verificatie. EU-onderdanen. Gemeentelijke Basisadministratie.

[Verordening 1612/68/EEG art. 7 lid 2; Richtlijn 68/360/EEG art. 4.]

Een Nigeriaanse vrouw is toegelaten voor verblijf bij haar in Nederland werkzame Britse echtgenoot. Zij voert terecht aan dat zij gemeenschaps-

onderdaan is en ingevolge het bepaalde in art. 7 lid 2 Verordening 1612/68/EEG, dezelfde sociale en fiscale voordelen geniet als nationale werknemers. Voor het genieten van deze voordelen is noodzakelijk dat zij als gehuwd staat geregistreerd in de GBA. Op de nationale autoriteiten (in dit geval B&W als bevoegde autoriteit waar het de registratie in de GBA aangaat) rust dan ook op grond van het gemeenschapsrecht de verplichting om een ieder die gehuwd is met een onderdaan van een andere lidstaat en voldoet aan de eisen als gesteld in art. 4 van de direct werkende bepaling van Richtlijn 68/360/EEG, als gehuwd te registreren. Voorzover nationaal recht verdergaande eisen stelt, moeten deze wegens strijd met het gemeenschapsrecht buiten toepassing blijven. Vast staat dat de vrouw in het bezit is van een geldig paspoort en een gelegaliseerde huwelijksakte waaruit haar huwelijk met haar echtgenoot blijkt. Dit is voldoende voor inschrijving van het huwelijk. Een nadere eis, namelijk dat deze huwelijksakte geverifieerd moet zijn, kan niet worden gesteld, omdat dit in strijd zou zijn met het gemeenschapsrecht.

A. en B., van Nigeriaanse en Britse nationaliteit,
verzoekers,
gemachtigde: mr. M. Tjebbes,
tegen
het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam, het Register Amsterdam,
verweerder,
gemachtigde: mr. E.W.M. Gubbels.

Verloop van de procedure

De rechtbank is uitgegaan van de volgende processtukken en/of proceshandelingen:

- verzoekschrift, met bewijsstukken, ingediend ter griffie op 8 november 2000,
 - proces-verbaal van de mondelinge behandeling van het verzoek, gehouden op 12 december 2000, en waarvoor waren opgeroepen: verzoekers en verweerder en de daarin genoemde stukken,
- De beschikking is bepaald op heden.

*Gronden van de beslissing**Vaststaande feiten*

1. In deze procedure wordt uitgegaan van de volgende feiten
- a. Mevrouw A. (...) heeft op 23 juni 1998

een vergunning tot verblijf voor verblijf bij haar in Nederland werkzame Britse echtgenoot gevraagd. Deze is haar geweigerd. Zij heeft daartegen bezwaar gemaakt en toen ook haar bezwaar was afgewezen is zij in beroep gegaan bij de Rechtbank te 's-Gravenhage zittinghoudende te Amsterdam, die de beschikking tot ongegrondverklaring van het bezwaarschrift tegen die weigering, heeft vernietigd bij uitspraak van 22 februari 2000. In genoemde uitspraak is onder andere het volgende overwogen.

“5. In geschil is de vraag of verweerder bevoegd is om van eiseres te verlangen dat zij conform het reguliere beleid, zoals onder meer vervat in de Vreemdelingen-circulaire, met gelegaliseerde en geverifieerde documenten aantoonde dat er tussen haar en referent, die onderdaan is van de Europese Unie, een rechtsgeldig huwelijk tot stand is gekomen. Bij de beantwoording van deze vraag is het volgende van belang.

6.1. In artikel 39 (voorheen: 48) van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (Trb. 1957, 91, Nederlandse vertaling Trb. 1957, 74, tekst zoals laatstelijk gewijzigd bij het Verdrag van Amsterdam van 2 oktober 1997, houdende wijziging van het verdrag betreffende de Europese Unie, de verdragen tot oprichting van de Europese gemeenschappen en sommige bijbehorende akten (Trbl 1998, 11 (hierna te noemen: EG-verdrag) is neergelegd het beginsel van vrij verkeer van werknemers binnen het grondgebied van lidstaten van de EU behoudens de uit hoofde van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid gerechtvaardigde beperkingen. Blijkens de considerans van Richtlijn 90/364/EEG van 28 juni 1990 betreffende het verblijfsrecht kan het recht op vrij verkeer van werknemers “alleen reëel worden uitgeoefend indien het tevens aan de familieleden wordt toegekend”. Dit recht is uitgewerkt in onder meer de EG-richtlijn 68/360 en Verordening 1612/68.

6.2. In artikel 10, eerste lid, onder a van de Verordening 1612/68 is bepaald dat onder andere de echtgenote van een werknemer die onderdaan is van een Lid-Staat en die op het grondgebied van een andere Lid-Staat is tewerkgesteld, zich aldaar mag vestigen, ongeacht de nationaliteit van de echtgenote.

7. (...) Artikel 10 van Verordening-1612/68 kent (...) echtgenotes van werknemers die onderdaan zijn van een Lid-Staat een verblijfsrecht toe ongeacht hun nationaliteit.

Ingevolge artikel 249 (voorheen 189) van het EG-

verdrag is een verordening verbindend in al haar onderdelen en is een verordening rechtstreeks toepasselijk in elke Lid-Staat.

Vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese gemeenschappen is voorts dat het recht van onderdanen van een Lid-Staat om het grondgebied van een andere Lid-Staat binnen te komen en er met de in het verdrag genoemde oogenmerken te verblijven, rechtstreeks voortvloeit uit het verdrag of uit de ter uitvoering daarvan gegeven bepalingen (vergelijk onder meer het arrest van het HvJ EG van 3 juli 1980 inzake Stanislaus Pieck, zaak no. 157/79).

8. In artikel 4, eerste en derde lid, onder c en d, van de EG-richtlijn 68/360 is vervolgens bepaald dat de Lid-Staten het recht van verblijf op hun grondgebied toekennen aan – voor zover hier van belang – de familieleden van onderdanen van de Lid-Staten op wie Verordening 1612/68 van toepassing is indien zij in het bezit zijn van:

- een document op grond waarvan zij het grondgebied hebben betreden;
- een document, afgegeven door de bevoegde autoriteit van de Staat van oorsprong of van herkomst, waaruit hun familiebetrekking blijkt.

9. Ingevolge artikel 12, eerste lid, van de EG-richtlijn 68/360 treffen de Lid-Staten binnen een termijn van negen maanden volgende op de kennisgeving van deze richtlijn de nodige maatregelen voor het volgen van deze richtlijn en stellen zij de Commissie onverwijld in kennis van deze maatregelen. De Nederlandse regering heeft de Commissie destijds medegedeeld deze richtlijn te hebben geïmplementeerd door het Koninklijk Besluit van 15 juli 1969 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit en de Beschikking van de Staatssecretaris van Justitie van 4 juli 1974 tot wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen. Deze wijzigingen implementeerden evenwel niet de inhoud van artikel 4 van EG-richtlijn 68/360 in het destijds geldende Vreemdelingenbesluit, alhoewel in de Nota van Toelichting staat vermeld dat “het voornemen bestaat deze bepalingen aldus uit te voeren dat aan EEG-onderdanen als hier bedoeld enkel op vertoon van deze documenten aanstonds een vergunning tot verblijf wordt verleend”.

10. De rechtbank stelt vast dat ook thans noch in de Vreemdelingenwet noch in het Vreemdelingenbesluit noch in het Voorschrift Vreemdelingen bepalingen zijn opgenomen terzake van de documenten die familieleden van EU-onderdanen dienen over te leggen om voor toelating in aanmerking te komen en die derhalve be-

ogen artikel 4, eerste en derde lid, van EG-richtlijn 68/360 om te zetten in nationaal recht. Voor zover al zou moeten worden aangenomen dat het beleid zoals neergelegd in hoofdstuk B4/5 en C4 van de Vc als zodanig is bedoeld, is dit onvoldoende. Volgens vaste jurisprudentie van het HvJ EG zijn de Lid-Staten verplicht bepalingen van richtlijnen om te zetten in dwingende bepalingen van intern recht (HvJ EG, 25 mei 1982, Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen Koninkrijk der Nederlanden, zaak no. 96/81). Niet kan worden volstaan met bijvoorbeeld circulaires en beleidsregels. Beleidsregels kunnen op ieder ogenblik door de Staatssecretaris van Justitie worden gewijzigd zonder dat daartoe enige met waarborgen omklede procedure behoeft te worden gevolgd. Het doel van een richtlijn, te weten het binden van de wetgevende bevoegdheid van Lid-Staten op bepaalde punten, wordt naar het oordeel van de rechtbank niet bereikt indien EG-richtlijnen worden uitgewerkt in beleidsregels. Beleidsregels kunnen niet worden gelijkgesteld met algemeen verbindende voorschriften. Beleidsregels beogen bovendien regels te stellen ten aanzien van een aan het bestuursorgaan toekomende bevoegdheid. Waar een richtlijn voor wat betreft het resultaat bindend is voor de Lid-Staat is geen sprake van een bevoegdheid waaromtrent beleidsregels kunnen worden vastgesteld.

11. Gelet op artikel 249 (voorheen 189) van het EG-verdrag, dat bepaalt dat een richtlijn verbindend is ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke Lid-Staat waarvoor zij bestemd is, en gelet op de in EG-richtlijn 68/360 duidelijk en nauwkeurig omschreven verplichting van de Nederlandse overheid om familieleden van EU-onderdanen toe te laten op vertoon van de in de richtlijn genoemde documenten, moet worden uitgegaan van rechtstreekse werking van deze richtlijn. De rechtbank zal het bestreden besluit dan ook toetsen aan EG-richtlijn 68/360.

12. Uit artikel 4 van deze richtlijn vloeit voort dat het recht van verblijf van eiseres als familielid van een EU-onderdaan uit hoofde van Verordening 1612/68 wordt vastgesteld door de afgifte van een document, genoemd “verblijfskaart van een onderdaan van een Lid-Staat der EEG” (thans: Europese Unie). Voor de afgifte van een dergelijke verblijfskaart mogen de Lid-Staten slechts vorderen dat familieleden de onder 11.8 genoemde documenten overleggen. Eiseres heeft bij haar aanvraag een geldig paspoort alsmede

een huwelijksakte overgelegd, waaruit blijkt dat zij op 1 augustus 1997 te Lagos (Nigeria) met referent in het huwelijk is getreden.

13. Verweerder stelt zich op het standpunt dat de huwelijksakte dient te worden gelegaliseerd en geverifieerd. De eis dat een buitenlandse akte, behoudens afwijking bij verdrag, dient te worden gelegaliseerd is naar het oordeel van de rechtbank in overeenstemming met artikel 4, derde lid, van EG-richtlijn 68/360, aangezien legalisatie ertoe dient om vast te stellen dat het document is afgegeven door de bevoegde autoriteit van de Staat van oorsprong of herkomst. Voor wat betreft de eis dat ook de inhoud van het document dient te worden geverifieerd, stelt de rechtbank vast dat verweerder noch in het bestreden besluit, noch in het verweerschrift noch ter zitting heeft aangegeven op welke grond verweerder bevoegd is tot het stellen van deze aanvullende eis. Het bestreden besluit is op dit onderdeel niet gemotiveerd, zodat het zal worden vernietigd. Bij het nemen van een nieuwe beslissing op bezwaar zal verweerder eventueel kunnen aangeven of een van de in artikel 10 van richtlijn 68/360 genoemde gronden noopt tot afwijking van de richtlijn, in welk geval verweerder tevens zal dienen in te gaan op de vraag op welke wijze een afwijking als bedoeld in dit artikel dient te worden geïmplementeerd in nationaal recht. Voorts zal verweerder alsdan dienen aan te geven of het aanvaardbaar is dat de burgerlijke staat van eiseres door Nederland anders wordt beoordeeld dan door andere Lid-Staten, gelet op de onderbouwde stelling van eiseres ter zitting dat het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland haar inmiddels wel een verblijfskaart heeft verstrekt als familielid van een EU-onderdaan.

14. Verweerder heeft voorts tot dusverre niet gesteld dat het paspoort en/of de huwelijksakte van eiseres niet geldig zouden zijn. Evenmin heeft verweerder aangegeven te twifelen aan de identiteit van eiseres dan wel aan de geldigheid van haar huwelijk, terzake waarvan eiseres voorts nader bewijs in de vorm van de huwelijksfoto's en de huwelijksaankondiging heeft overgelegd. De omstandigheid dat de geboortedatum van eiseres niet kan worden vastgesteld en dat haar geboorteakte dientengevolge niet kan worden gelegaliseerd, is als motivering voor het stellen van de nadere eis ontoereikend aangezien uit artikel 4 van EG-richtlijn 68/360 niet voortvloeit dat in dit geval een geboorte-akte dient te worden overgelegd en uit het feit dat de geboortedatum van eiseres

in het verificatie-onderzoek niet kon worden vastgesteld niet volgt dat eiseres in 1997 geen geldig huwelijk met referent zou hebben gesloten."

b. De Staatssecretaris van Justitie heeft de zaak vervolgens – opnieuw – voorgelegd aan de Adviescommissie voor vreemdelingen zaken (ACV), die in haar advies van 26 juni 2000 evenals de Rechtbank van oordeel was dat de eis van een inhoudelijke verificatie van de huwelijksakte in strijd was met het gemeenschapsrecht.

c. De staatssecretaris van Justitie heeft bij beschikking van 8 september 2000 Mevrouw A. (...) *red.* alsnog een verblijfsvergunning verleend in haar hoedanigheid van echtgenote van een in Nederland gevestigde EU onderdaan.

d. B&W hebben de opnemings van het huwelijk van de heer en mevrouw (...) *red.* in de Gemeentelijke Basisadministratie geweigerd bij beschikking van 2 augustus 2000. Het daartegen gerichte bezwaarschrift dateert van 15 augustus 2000. Dit heeft geleid tot de thans bestreden beschikking van 20 oktober 2000.

2. Het verzoek

2.1. In het verzoekschrift komen de heer en mevrouw (...) *red.* in hoger beroep tegen de beschikking van B&W van 20 oktober 2000, waarbij – in bezwaar – de inschrijving van het huwelijk van de heer en mevrouw (...) *red.* werd geweigerd. Het verzoekschrift strekt ertoe dat de rechtbank de ambtenaar van de burgerlijke stand een bevel zal geven als bedoeld in artikel 86 van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens, te weten het bevel genoemd huwelijk – volgens de heer en mevrouw (...) *red.* gesloten te Lagos, Nigeria, op 1 augustus 1997 – in te schrijven in de basisadministratie persoonsgegevens. De heer en mevrouw (...) *red.* verzoeken de rechtbank haar beschikking bij voorraad uitvoerbaar te verklaren.

2.2. De heer en mevrouw (...) *red.* leggen aan het hoger beroep het volgende ten grondslag. De eis van een inhoudelijke documentverificatie is strijdig met het EG gemeenschapsrecht. Zij verwijzen naar de onder 1.a en 1.b genoemde uitspraken en naar HvJ EG 18 juni 1987 (Lebon) RV 1987, 82 no. 21, in welke uitspraak het Hof van Justitie heeft beslist dat bij de afbakening van het begrip "familielid ten laste" dient te worden voorkomen dat de familiehereniging zou afhangen van nationale wettelijke regelingen die van staat tot staat verschillen, hetgeen

eenvormige toepassing van het gemeenschapsrecht onmogelijk zou maken.

2.3. De gedachte dat een door de Staatssecretaris van Justitie als grondslag voor de toelating van de betrokken gemeenschapsonderdaan als rechtsgeldig aanvaard huwelijk, niet behoeft te worden ingeschreven in de GBA, omdat de Gemeente aan dat standpunt niet gebonden is en een eigen verantwoordelijkheid heeft, leidt tot onzinnige en onaanvaardbare uitkomsten. De Minister van Justitie erkent de rechtsgeldigheid van het totstandgekomen huwelijk van verzoekers; de Minister van Binnenlandse Zaken en de met de uitvoering van de GBA belaste autoriteiten, stellen zich op het standpunt dat geen sprake is van een geldig huwelijk.

2.4. Het gemeenschapsrecht impliceert dat de persoonsgegevens van als zodanig toegelaten gemeenschapsonderdanen in de bevolkingsregistratie worden opgenomen.

Mevrouw A. (...) *red.* is gemeenschapsonderdaan en geniet ingevolge het bepaalde in artikel 7 lid 2 van de Verordening EG 1612/68, dezelfde sociale voordelen als nationale werknemers. Het HvJ EG heeft in vaste jurisprudentie de werkingssfeer van deze bepaling uitgebreid tot voordelen toegekend aan familieleden van de werknemer (HvJ EG 6 juni 1985 zaak C-157/84 Frascogna; HvJ EG 12 juli 1984 zaak 261/83 Castelli).

Voorzover de inschrijving in de GBA van het huwelijk op grond waarvan het familielid van de werknemer op de voet van artikel 10 Ver. 1612/68 is toegelaten, op zichzelf niet reeds te beschouwen is als een "sociaal voordeel" in de zin van artikel 7 lid 2 voormeld, zullen de rechten en aanspraken die voortvloeien uit het feit dat men door de Nederlandse overheid als gehuwd wordt aangemerkt, bijvoorbeeld bij de belastingheffing of de toepassing van de sociale verzekeringen, in elk geval wel als "sociaal voordeel" zijn te beschouwen.

2.5. Uit het huwelijk van verzoekers zijn twee dochters geboren die de Britse nationaliteit hebben doch, ingevolge de weigering van de inschrijving van het huwelijk van hun ouders, als onwettige, natuurlijke kinderen van hun moeder te boek staan. Dat zal verblijfsrechtelijke consequenties kunnen hebben, indien men er van uitgaat dat slechts de kinderen uit het huwelijk van de EU onderdaan en diens echtgenote die niet de nationaliteit van een EU Lid-Staat bezit, als gemeenschapsonderdaan zijn



aan te merken, en dat eigen kinderen van die echtgenote niet eveneens als gemeenschapsonderdaan zouden zijn aan te merken.

2.6. Het is niet voorstelbaar en in strijd met de uitgangspunten voor de GBA om enerzijds in de GBA de heer en mevrouw (...) *red.* als ongehuwd op te nemen, doch anderzijds in het van de GBA deel uitmakende Vreemdelingenadministratiesysteem (VAS) mevrouw A. (...) *red.* geboekt te hebben als echtgenote van de heer B. (...) *red.* van Britse nationaliteit. Zoiets is een anomalie.

2.7. De legalisatiecircular van 8 mei 1996, inmiddels vervangen door de circular van 12 januari 2000, waarop de Gemeente zich beroept, binden de gemeente niet. De Gemeente behoudt een eigen verantwoordelijkheid. Aan de identiteit van mevrouw A. (...) *red.* kan redelijkerwijs niet worden getwijfeld (zie de onder 1.a bedoelde uitspraak no. 14). Ook in dat opzicht zal niet uitsluitend wegens het ontbreken van een gelegaliseerde en inhoudelijk geverifieerde geboorteakte de geldigheid van het tot stand gekomen huwelijk in twijfel kunnen worden getrokken. Zoals de Rechtbank t.a.p. heeft vastgesteld wordt ook door de Staatssecretaris van Justitie niet getwijfeld aan de geldigheid van het huwelijk.

2.8. Voor beantwoording van de vraag of een buiten Nederland tot stand gekomen huwelijk voor erkenning in aanmerking komt, is bepalend het door Nederland bekrachtigde Verdrag van 14 maart 1978 inzake de voltrekking en erkenning van de geldigheid van huwelijken (Trb. 1978, 137, in werking getreden op 1 mei 1991: Trb. 1991, 44).

2.9. Voor de (onvoorwaardelijke) eis van een gelegaliseerde en inhoudelijk geverifieerde huwelijksakte, laat staan de door de Minister van Buitenlandse Zaken gehanteerde voorwaarde dat de huwelijksakte slechts kan worden gelegaliseerd indien de geboortegegevens van beide echtelieden op grond van een gelegaliseerde geboorteakte kunnen worden vastgesteld, bevat genoemd Verdrag van 1978 noch de uitvoeringswetgeving enig aanknopingspunt.

3. Het verweer

3.1. B&W verzet zich tegen het verzoek en voert daartoe het volgende aan. Het verzoek van de heer en mevrouw (...) *red.* is gericht op het inschrijven van een huwelijk uitsluitend op basis van een niet gelegaliseerd document.

Daarbij zijn stukken overgelegd waaruit blijkt dat de Minister van Buitenlandse Zaken heeft geweigerd dit stuk te legaliseren, omdat het gebaseerd was op een document waarvan vast stond dat er inhoudelijk onjuiste gegevens in stonden. Het gemeentebestuur houdt zich aan de legalisatiecircular. Wordt een document niet gelegaliseerd door de Minister van Buitenlandse Zaken, dan is daartegen een aparte bezwaar- en beroepsmogelijkheid.

Over de vraag of legalisatie in het onderhavige geval terecht geweigerd is, kan dit geding daarom niet gaan. Ook de vraag of het terecht is dat de Minister van Buitenlandse Zaken een document pas legaliseert nadat de overige aangeboden stukken juist zijn gebleken doet voor B&W niet ter zake. De heer en mevrouw (...) *red.* zijn van mening dat het gemeentebestuur in het onderhavige geval aan de eis van legalisatie voorbij dient te gaan. Hiertoe zijn echter geen klemmende redenen aangevoerd. Niet is gebleken dat zij, mits zij de daarvoor benodigde documenten overleggen (waaronder een gelegaliseerde geboorteakte) geen legalisatie van de huwelijksakte kunnen verkrijgen. Dat de tot nog toe overgelegde stukken als inhoudelijk niet juist werden beoordeeld, lijkt B&W een extra reden om niet aan het legalisatievereiste voorbij te gaan.

3.2. Het Vreemdelingenadministratiesysteem (VAS) is niet hetzelfde als de GBA. Men kan in beide systemen geregistreerd staan, waarbij het zo is dat in de VAS wordt geregistreerd wat men zegt te zijn, terwijl dat uitgangspunt niet geldt voor de GBA. Er vindt wel af en toe gegevensuitwisseling tussen VAS en GBA plaats.

4. De beoordeling

4.1. Nu mevrouw A. (...) *red.* als echtgenote van een burger van de Europese Unie is toegelaten op de gronden als weergegeven onder 1.a, voert zij terecht aan dat zij gemeenschapsonderdaan is en ingevolge het bepaalde in artikel 7 lid 2 van de Verordening EG 1612/68, dezelfde sociale en fiscale voordelen geniet als nationale werknemers. Voor het genieten van deze voordelen is noodzakelijk dat zij als gehuwd staat geregistreerd in de GBA.

4.2. Op de nationale autoriteiten (in dit geval B&W als bevoegde autoriteit waar het de registratie in de GBA aangaat) rust dan ook op grond van het gemeenschapsrecht de verplichting om een ieder die gehuwd is met een on-

derdaan van een andere lid-staat en voldoet aan de eisen als gesteld in artikel 4 van de direct werkende bepaling van Richtlijn 68/360/EEG, als gehuwd te registreren. Voorzover nationaal recht verdergaande eisen stelt, moeten deze wegens strijd met het gemeenschapsrecht buiten toepassing blijven.

4.3. Vast staat dat mevrouw A. (...; red.) in het bezit is van een geldig paspoort en een gelegaliseerde huwelijksakte waaruit haar huwelijk met de heer B. (...; red.) blijkt. Dit is voldoende voor inschrijving van het huwelijk. Een nadere eis, namelijk dat deze huwelijksakte geverifieerd moet zijn, kan niet worden gesteld, omdat dit in strijd zou zijn met het gemeenschapsrecht.

4.4. Hetgeen overigens door de heer en mevrouw A. (...; red.) is aangevoerd kan derhalve buiten bespreking blijven.

5. Het voorgaande leidt ertoe dat de ambtenaar van de burgerlijke stand zal worden bevoelen in de GBA op te nemen dat de heer en mevrouw A. (...; red.) op 1 augustus 1997 te Lagos, Nigeria met elkaar zijn gehuwd, zoals aangegeven op het aan deze beschikking te hechten Certificate of Marriage.

6. Tegen het verzoek de beschikking uitvoerbaar bij voorraad te verklaren hebben B&W zich niet verzet.

Beslissing

De rechtbank:

- beveelt de ambtenaar van de burgerlijke stand van de gemeente Amsterdam in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens het aan deze beschikking gehechte Certificate of Marriage in te schrijven;
 - verklaart deze beslissing uitvoerbaar bij voorraad.
- (...; red.)

NOOT

Zie ook «JV» 2000/191.

Red.

Rechtbank Amsterdam (Sector Civiel Recht)
23 januari 2001, nr. 00.0738 H
(mr. Bonga-Sigmond)
Noot prof. mr. G.R. de Groot

Legalisatie en verificatie. EU-onderdanen. Gemeentelijke Basisadministratie.

[Verdrag inzake de voltrekking en erkenning van de geldigheid van huwelijken art. 9 lid 1, 10; Wet conflictenrecht huwelijk art. 5 lid 4]

De Nederlandse vrouw en Nigeriaanse man doen met recht een beroep op het Verdrag inzake de voltrekking en erkenning van de geldigheid van huwelijken en de Wet conflictenrecht huwelijk, waarvan de bepalingen gaan boven die van de Legalisatiecirculaire. Gesteld noch gebleken is dat het huwelijk waarvan verzoekers erkenning vragen niet is gesloten ten overstaan van een bevoegde autoriteit. Evenmin hebben B&W gesteld of aannemelijk gemaakt dat erkenning zou moeten worden geweigerd in verband met strijd met de Nederlandse openbare orde, danwel dat er concrete aanwijzingen zijn dat de Nigeriaanse man ten tijde van de huwelijksluiting reeds gehuwd was.

A. en B., van Nederlandse en Nigeriaanse nationaliteit,
verzoekers,
gemachtigde: mr. M. Tjebbes,
tegen
het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam,
verweerder,
gemachtigde: mr. E.W.M. Gubbels.

Verloop van de procedure

De rechtbank is uitgegaan van de volgende processtukken en/of proceshandelingen:

- verzoekschrift met bewijsstukken, ingediend ter griffie op 5 oktober 2000,
- brieven van mr. Tjebbes met aanvullende stukken, ingekomen ter griffie op 10 november 2000, 1 december 2000 en 8 december 2000,
- conclusie van het openbaar ministerie, ingekomen ter griffie op 22 november 2000,
- proces-verbaal van de mondelinge behandeling van het verzoek, gehouden op 12 decem-

ber 2000, waarvoor partijen en de officier van justitie waren opgeroepen, alsmede de in dat proces-verbaal genoemde stukken.
De beschikking is bepaald op heden.

Gronden van de beslissing

Vaststaande feiten

1. In deze procedure wordt uitgegaan van de volgende feiten
 - a. A. (...; red.), van Nederlandse nationaliteit en B. (...; red.), van Nigeriaanse nationaliteit, hebben zich op 14 juli 2000 bij aangetekende brief gewend tot de afdeling Burgerzaken van het Stadsdeel Oud-Zuid met het verzoek de akte ("Certificate of Marriage"), die is opge maakt van hun op 4 januari 2000 te Ibadan, Nigeria, gesloten huwelijk, in te schrijven in de Gemeentelijke Basisadministratie. De huwelijksakte is ondermeer ondertekend door verzoekers en de broer van A., C. (...; red.), als getuige. Voorts hebben de ouders van A. en D. (...; red.) de plechtigheid bijgewoond.
 - b. B&W hebben dit verzoek bij brief van 20 juli 2000 afgewezen, aangezien de huwelijksakte niet is geverifieerd en gelegaliseerd conform de Legalisatiecirculaire van het Ministerie van Justitie van 12 januari 2000.
 - c. Verzoekers hebben bij brief van 21 juli 2000 aan B&W bezwaar gemaakt tegen vorengenoemde beschikking. Dit bezwaar is bij beschikking van B&W van 6 september 2000 ongegrond verklaard op grond van de overweging dat de identiteit van B. niet vaststaat, nu zijn geboortedatum niet kon worden geverifieerd en voorts niet kan worden vastgesteld of B. ongethuwd is. Hieruit leiden B&W af dat het huwelijk tussen A. en B. niet rechtsgeldig is gesloten.
 - d. Bij beschikking van de Nederlandse Ambassade te Lagos, Nigeria, van 21 mei 2000 is de legalisatie en verificatie van de geboorteakte van B. en van de huwelijksakte geweigerd. Op het daartegen op 21 juni 2000 gericht bezwaarschrift is nog niet beslist.

2. Het verzoek

- 2.1. A. en B. leggen aan het verzoek het volgende ten grondslag.
- 2.2. B&W zijn niet gebonden aan de richtlijnen in de Legalisatiecirculaire en hebben een eigen verantwoordelijkheid met betrekking tot

de inschrijving van een in het buitenland opge maakte akte.

2.3. De weigering de huwelijksakte van verzoekers in te schrijven omdat B.'s geboortedatum niet zou vaststaan of omdat zijn burgerlijke staat niet zou vaststaan is in strijd met artikel 10 van het Verdrag van 14 maart 1978 inzake de voltrekking en erkenning van de geldigheid van huwelijken, hierna "het Verdrag", nu dat Verdrag daarvoor geen aanknopingspunt biedt.

2.4. Voorts is bedoelde weigering in strijd met artikel 5 lid 4 van de Wet conflictenrecht huwelijk (WCH), nu er geen redelijke twijfel bestaat aan de bevoegdheid van de autoriteit die de huwelijksakte heeft opgemaakt.

2.5. Verzoekers wensen dat B&W worden veroordeeld in de proceskosten.

3. Het verweer

- 3.1. B&W verzetten zich tegen het verzoek en voert daartoe het volgende aan.
- 3.2. Zij houden zich aan de Legalisatiecirculaire, tenzij gegronde redenen worden aangevoerd om daarvan af te zien, maar daarvan is ten deze geen sprake. B&W stellen dat van B. kan worden gevegd dat hij de voor inschrijving van de akte noodzakelijke stukken, waaronder een gelegaliseerde geboorte-akte over legt.
- 3.3. Volgens de WCH kunnen in het buitenland voltrokken huwelijken slechts hier te lande worden ingeschreven, indien de huwelijksakte rechtsgeldig is, hetgeen, nu het om een Nigeriaans document gaat, met zich brengt dat de huwelijksakte gelegaliseerd en geverifieerd moet worden.
- 3.4. De officier van justitie heeft te kennen gegeven dat de juistheid van de geboortedatum van B. niet onomstotelijk vaststaat, hetgeen er toe leidt dat het te Nigeria met A. gesloten huwelijk niet rechtsgeldig is gesloten en niet in Nederland kan worden erkend.

4. De beoordeling

- 4.1. De rechtbank overweegt als volgt.
- 4.2. De rechtbank kan niet treden in de beoordeling van de juistheid van de weigering van de Nederlandse Ambassade te Lagos om de geboorteakte van B. en de huwelijksakte te legaliseren, nu daartoe een andere rechtsgang bestaat, die verzoekers ook zijn ingeslagen.
- 4.3. Aan de orde is de vraag of B&W terecht hebben geweigerd de huwelijksakte van verzoekers

kers in te schrijven in het licht van de bepalingen van de WCH en het Verdrag, waarbij Nigeria weliswaar geen partij is, doch dat, zoals de vertegenwoordiger van B&W ter zitting heeft verklaard, ook voor Nigeria wordt toegepast.

4.4. Artikel 9 lid 1 van het Verdrag luidt:

“Het huwelijk dat rechtsgeldig is tot stand gekomen volgens het recht van de Staat waar het is voltrokken, of dat volgens dat recht later rechtsgeldig wordt, wordt in elke Verdragsluitende Staat met in achtneming van de bepalingen van dit hoofdstuk als zodanig beschouwd.”

Artikel 10 van het Verdrag luidt:

“Wanneer een huwelijksverklaring wordt afgegeven door een bevoegde autoriteit wordt het huwelijk vermoed rechtsgeldig te zijn tot het tegendeel is bewezen.”

Artikel 14 van het Verdrag luidt:

“Een Verdragsluitende Staat kan weigeren de geldigheid van een huwelijk te erkennen, indien deze erkenning kennelijk onverenigbaar is met zijn openbare orde.”

4.5. Op grond van de Legalisatiecirculaire, waaraan zij behoudens uitzonderingen zijn gebonden, dienen B&W af te zien van erkenning van niet gelegaliseerde documenten afkomstig uit Nigeria, zoals de huwelijksakte van verzoekers. Verzoekers doen evenwel met recht een beroep op het Verdrag en de WCH, waarvan de bepalingen gaan boven die van de Legalisatiecirculaire. Gesteld noch gebleken is immers dat het huwelijk waarvan verzoekers erkenning vragen niet is gesloten ten overstaan van een bevoegde autoriteit.

4.6. Evenmin hebben B&W gesteld of aanneemelijk gemaakt dat erkenning zou moeten worden geweigerd in verband met strijd met de Nederlandse openbare orde, danwel dat er concrete aanwijzingen zijn dat B. ten tijde van de huwelijksluiting reeds gehuwd was.

4.7. De conclusie uit het voorgaande is dat de Legalisatiecirculaire als strijdig met het Verdrag buiten toepassing moet blijven en het in Nigeria gesloten huwelijk van verzoekers in Nederland wordt erkend. Hetgeen partijen overigens naar voren hebben gebracht behoeft verder geen bespreking. B&W zullen als in het ongelijk gestelde partij worden veroordeeld in de kosten van de procedure.

5. Tegen het verzoek de beschikking uitvoerbaar bij voorraad te verklaren hebben B&W zich niet verzet.

6. Het voorgaande leidt tot de navolgende beslissing.

Beslissing

De rechtbank:

– beveelt de registratie in de basisadministratie van de Gemeente Amsterdam van het “Certificate of Marriage” met nummer IBNWLc/361/2000 met betrekking tot het op 4 januari 2000 te Ibadan, Nigeria gesloten huwelijk van verzoekers;

(...; red.)

– verklaart deze beschikking uitvoerbaar bij voorraad.

(...; red.)

NOOT

1. Alvorens buitenlandse documenten in de Nederlandse rechtsorde kunnen worden gebruikt en hier ten lande rechtsgevolgen kunnen hebben, is dikwijls een legalisatie van die documenten noodzakelijk. Wat een legalisatie precies inhoudt, is naar Nederlands recht niet gedefinieerd. Legalisatie kan evenwel worden omschreven als een ondertekende verklaring van een daartoe bevoegde ambtenaar of functionaris omtrent de identiteit en hoedanigheid van de persoon die een stuk heeft voorzien van zijn handtekening (alsmede eventueel het zegel of stempel op het document). Bij een legalisatie wordt een document niet inhoudelijk gecontroleerd. Nagegaan wordt wie een document in welke hoedanigheid heeft ondertekend, of zijn handtekening klopt en of de zegels en stempels origineel zijn. Is het antwoord op een van deze vragen negatief, dan wordt de legalisatie geweigerd. Het document is dan in de Nederlandse rechtsorde onbruikbaar en kan niet worden benut om bepaalde rechtsgevolgen te bewerkstelligen. De zo-even gegeven omschrijving van legalisatie berust op de omschrijving van legalisatie in art. 2 Haags verdrag tot afschaffing van het vereiste van legalisatie voor buitenlandse openbare akten van 5 oktober 1961, Trb. 1963, 28 en in art. 1 van het op 7 juni 1968 te Londen gesloten Europees Verdrag over de afschaffing van legalisatie. In Duitsland duidt men deze legalisatie aan als legalisatie in enge zin (zie Par. 13 lid 2 Konsulargesetz van 11 september 1974 (Bundesgesetzblatt I, 2317)). Daarnaast

geeft Par. 13 lid 4 van de Duitse consulaire wet aan dat op verzoek (“auf Antrag”) kan worden overgegaan tot “legalisatie in ruime zin”. In dat geval wordt door de legaliserende instantie ook nagegaan, of de opsteller van een document daartoe inderdaad bevoegd was en of het document is opgemaakt overeenkomstig ter plaatse geldende vormvoorschriften. Opmerkelijk is, dat Nederlandse autoriteiten bij het legaliseren van documenten in elk geval ook de bevoegdheid van de persoon die een document heeft opgesteld en ondertekend in het kader van de legalisatieprocedure controleren. In de Nederlandse praktijk is derhalve sprake van legalisatie in ruimere zin dan bedoeld in de vermelde verdragsbepalingen.

Legalisatie van buitenlandse documenten ten behoeve van personen die deze documenten in Nederland willen gebruiken, geschiedt door Nederlandse diplomatieke en consulaire autoriteiten. Deze legaliseren weer op basis van de legalisatie door ambtenaren van de lokale ministeries van Buitenlandse Zaken, wier handtekeningen, bevoegdheden, stempels en zegels zij controleren. Gegevens over die handtekeningen en bevoegdheden zijn aanwezig op de diplomatieke posten.

Het doel van de legalisatieprocedure is evident: door legalisatie wordt aangegeven dat het buitenlandse document echt is. Gaat het om bijvoorbeeld een buitenlandse huwelijksakte, dan bewerkstelligt de legalisatie dat de personen die volgens de gelegaliseerde akte met elkaar zijn gehuwd, zich in Nederland als gehuwden kunnen legitimeren.

Ondanks het feit dat in Nederland de legalisatie in de praktijk al in een tamelijk ruime betekenis wordt opgevat (namelijk inclusief de controle van de bevoegdheid van de ambtenaar in kwestie), was de Minister van Buitenlandse Zaken evenwel blijkens een circulaire van 8 mei 1996 van oordeel, dat legalisatie van documenten voor enige zogenaamde “probleemlanden” niet voldoende was om die akten toe te laten voor gebruik in Nederland. Ten aanzien van die landen bleek dat een groot deel van de aldaar afgegeven documenten vals, vervalst of inhoudelijk onjuist waren. De minister verplichtte derhalve de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland ten aanzien van de uit deze landen afkomstige documenten pas tot legalisatie over te gaan,

nadat de inhoud ervan was geverifieerd. De bedoelde circulaire is intussen vervangen door een nieuwe circulaire van 12 januari 2000 (in werking getreden op 1 februari 2000). Intussen verscheen een aanpassing van deze circulaire in verband met het in werking treden van de nieuwe Vreemdelingenwet in Stcrt. 2001, nr. 108, p. 9 e.v. (in werking getreden op 1 april 2001). Zie voorts de “Instructie legalisatie- en verificatieprocedure Nederlandse vertegenwoordigingen in Ghana, Nigeria, India, Pakistan en de Dominicaanse Republiek” van 24 augustus 2000, Stcrt. nr. 167, p. 9 e.v., alsmede het zeer uitvoerige ambtsbericht over legalisatie en verificatie van documenten afkomstig uit Pakistan, gepubliceerd in Stcrt. 2001, nr. 76, p. 8 e.v. (in werking getreden op 1 mei 2001).

In geval van verificatie worden documenten inhoudelijk gecontroleerd om zodoende zekerheid te verkrijgen over de vorm en inhoud van de documenten. Bij het verifiëren van een huwelijksakte pleegt men niet slechts de inhoud van die akte te verifiëren, maar controleert men ook de geboortegegevens van degenen die elkaar het jawoord hebben gegeven. Mocht blijken dat persoons- of afstammingsgegevens niet kunnen worden vastgesteld dan wordt de legalisatie geweigerd. Zie over de verschillen tussen legalisatie en verificatie B.K. Olivier, ‘Twee onafhankelijke gebieden in de wereld van het recht’, in: MR 2000, p. 160-164, alsmede Evelyne van der Linden, noot onder ABRvS 20 november 2000, «JB» 2001/8 (met verdere literatuurverwijzingen).

Gezien de gebrekkige bevolkingsadministratie in de probleemlanden blijkt de legalisatie van een huwelijksakte in de praktijk vaak juist vanwege de niet mogelijke verificatie van de geboorte- en afstammingsgegevens op moeilijkheden te stuiten. De vraag is gerechtvaardigd of het verifiëren van de geboorte- en afstammingsgegevens niet te ver gaat, indien men overigens wel kan constateren dat personen elkaar kennelijk in aanwezigheid van een bevoegde ambtenaar hebben gehuwd. Zou men in een dergelijk geval niet genoeg moeten nemen met andere bewijsstukken ten aanzien van de identiteit van de betrokkenen? Deze vraag wil ik hier nu niet verder uitwerken. Verwezen zij ondermeer naar de beschouwingen van Michiel Tjebbes, ‘L’identité devant les

charges publiques', in: MR 2000, nr. 10 (Tjebbes was overigens de advocaat van de justitiabelen in de beide in deze noot besproken zaken). Van belang is hier, dat de Rechtbank Amsterdam in twee beschikkingen van 23 januari 2001 de legalisatie/verificatie eis op twee belangrijke punten amendeert.

2. In bovenstaande zaak oordeelde de rechtbank dat de eis van verificatie van de burgerlijke staat van betrokkene (in het bijzonder de geboorte- en afstammingsgegevens) in strijd is met het Haags Verdrag inzake de voltrekking en de erkenning van de geldigheid van huwelijken van 14 maart 1978, Trb. 1987, 137, dat voor Nederland op 1 mei 1991 in werking is getreden. Art. 9 lid 1 van dat verdrag verplicht tot erkenning van huwelijken die geldig tot stand zijn gekomen volgens het recht van de staat waar deze zijn voltrokken. Art. 10 bepaalt zeer uitdrukkelijk, dat een huwelijksverklaring die wordt afgegeven door een bevoegde autoriteit vermoed wordt rechtsgeldig te zijn tot het tegendeel wordt bewezen. In art. 11 van het verdrag wordt een limitatieve lijst gegeven van gronden waarop de erkenning van een huwelijk mag worden geweigerd. Geen enkele van deze weigeringsgronden heeft ook maar iets te maken met de legalisatie- en verificatieproblematiek. Art. 14 opent de mogelijkheid om de erkenning van een huwelijk te weigeren indien deze erkenning kennelijk onverenigbaar is met de openbare orde (art. 14). Daaronder verificatiemoeilijkheden te brengen zou evident in strijd met de doelstellingen van het verdrag zijn. Ook art. 5 lid 4 Wet conflictenrecht huwelijk van 7 september 1989, Stb. 1989, 392, leidt tot de conclusie dat een huwelijksakte zonder verificatie van geboorte- en afstammingsgegevens moet worden erkend, indien geen twijfel bestaat over de bevoegdheid van de autoriteit die de huwelijksakte heeft opge maakt: "Een huwelijk wordt vermoed rechtsgeldig te zijn, indien een huwelijksverklaring is afgegeven door een bevoegde autoriteit."

Omdat een circulaire niet boven wet en verdrag kan gaan, is de conclusie duidelijk: de legalisatiecirculaire van het ministerie van Buitenlandse Zaken is wat betreft de verificatie-eis ten aanzien van huwelijksakten strijdig met hogere regelgeving en moet daarom buiten toepassing blijven.

De verificatie-eis kan ook niet worden gered door wijziging van art. 5 lid 4 Wet conflictenrecht huwelijk. Opzegging van het Haags huwelijksverdrag zou daartoe nodig zijn. Het is echter zeer de vraag of dat niet onacceptabel doordriven zou zijn.

Overigens zij aangetekend dat de onaanvaardbaarheid van verificatie van de geboorte- en afstammingsgegevens vanwege het Haags huwelijksverdrag slechts geldt voor een dergelijke verificatie in verband met de legalisatie van de huwelijksakte. Het vereiste van verificatie speelt ook indien in Nederland een gelegaliseerde geboorteakte wordt geëist bijvoorbeeld omdat betrokkene hier een huwelijk wil aangaan, of hier naturalisatie verzoekt (zie de Handleiding voor de toepassing van de Rijkswet op het Nederlanderschap 1999, Stcrt. nr. 204, commentaar op art. 7 onder het tussenkopje "Documenten"). Het is goed om te beseffen, dat het hier niet om typisch Nederlandse problemen gaat. Met betrekking tot de controle van de identiteit van een verzoeker tot naturalisatie zij gewezen op art. 5 lid 1 Wetboek van de Belgische nationaliteit, zoals dit luidt sinds de inwerkingtreding op 1 mei 2000 van de wijzigingswet van 1 maart 2000, *Belgisch Staatsblad* 6 april 2000: "Personen die in de onmogelijkheid verkeren zich een akte van geboorte te verschaffen in het kader van procedures tot verwerving van de Belgische nationaliteit, kunnen een gelijkwaardig document overleggen afgegeven door de diplomatieke of consulaire overheden van hun land van geboorte. Ingeval van onmogelijkheid of zware moeilijkheden om zich voornoemd document te verschaffen, kunnen ze de akte van geboorte vervangen door een akte van bekendheid, afgegeven door de vrederechter van hun hoofdverblijfplaats." Heel praktisch is de oplossing van het probleem van de identiteitscontrole in de nieuwe Zweedse nationaliteitswet van 1 maart 2000, SFS 2001:82, die op 1 juli 2001 in werking is getreden. Een van de voorwaarden voor naturalisatie zijn het overleggen van bewijsstukken ten aanzien van de identiteit van verzoeker (par. 11 sub 1 ("styrkt sin identitet")), maar vervolgens wordt bepaald, dat de desbetreffende naturalisatievoorwaarde niet wordt gesteld indien de naturalisandus reeds tenminste acht jaren in Zweden verblijft. Het ware te overwegen om de controle van de

identiteit van personen binnen de Europese Unie te harmoniseren. Dit is temeer opportuun nu de Europese Commissie een voorstel heeft gepubliceerd waarin derdelanders die permanent verblijven op het territoire van een lidstaat na verloop van tijd het recht van vrij verkeer van persoon binnen het grondgebied van de Unie verwerven. Het is dan van belang om te bewerkstelligen, dat deze derdelanders niet telkens weer worden geconfronteerd met herhaalde of zelfs nieuwe eisen ten aanzien van de documenten die hun burgerlijke staat betreffen.

3. Met de laatste zin van de vorige paragraaf is tevens de brug geslagen naar de bespreking van de tweede beschikking van de Rechtbank Amsterdam van 23 januari 2001 («JV»2001/190). In de desbetreffende zaak ging het om een Nigeriaanse die met een Brit in het huwelijk was getreden. Haar huwelijk was in het Verenigd Koninkrijk erkend. Vervolgens oefende de Britse echtgenoot zijn recht van vrij verkeer van personen uit en vestigde zich in Nederland. Zijn echtgenote wilde dat eveneens en was daartoe ook gerechtigd ingevolge art. 10 Verordening 1612/1968. Noodzakelijk was uiteraard wel, dat zij zich als echtgenoot kon identificeren. In dat kader werd zij geconfronteerd met de legalisatie- en verificatie-eis. De Rechtbank Amsterdam oordeelde op 22 februari 2000, dat die eis in strijd met het gemeenschapsrecht was, omdat zij reeds in het Verenigd Koninkrijk als echtgenote was erkend en derhalve een Britse verblijfskaart was verstrekt. Vervolgens besliste de Staatssecretaris van Justitie na advies te hebben ingewonnen van de Adviescommissie Vreemdelingen-zaken ten haren gunste.

Toen zij zich vervolgens als gehuwd wilde inschrijven in het bevolkingsregister van Amsterdam werd zij niettemin opnieuw met de legalisatie- en verificatie-problematiek geconfronteerd. De Rechtbank Amsterdam oordeelde nu, dat het stellen van die eis ten aanzien van de registratie in de bevolkingsboekhouding eveneens in strijd is met het door het gemeenschapsrecht gegarandeerde vrije verkeer van personen (gewezen wordt met name op art. 7 lid 2 Verordening EG 1612/68 en art. 4 Richtlijn 68/360. Die conclusie is overtuigend: indien iemand aan wie het recht van vrij van verkeer van personen toekomt in andere Lid Staten wordt geconfronteerd met

problemen betreffende zijn burgerlijke staat, belemmert zulks de uitoefening van rechten gegarandeerd door het EG-Verdrag. Betrokkenen zullen zich x-maal bedenken alvorens zich in een andere lidstaat te vestigen, indien men weet met problemen betreffende de burgerlijke staat te worden geconfronteerd. Overigens past het respecteren van documenten betreffende de burgerlijke staat van personen die zijn opgemaakt in of erkend door een andere lidstaat voortreffelijk bij de toepassing van de "fait accompli"-gedachte in het IPR. Het "fait accompli"-uitgangspunt krijgt in het IPR steeds meer voeten aan de grond. Gewezen zij op art. 5a Wet conflictenrecht namen en art. 9 en 10 Wetsontwerp conflictenrecht afstamming (wetsontwerp 26 675). Het zou m.i. wenselijk zijn om er naar te streven, dat het accepteren van een "fait accompli" binnen de Europese Unie met betrekking tot beslissingen betreffende de burgerlijke staat een algemeen beginsel wordt. Het zou goed zijn, als de Europese Commissie daartoe stappen zou ondernemen. Art. 65 EG-Verdrag maakt zulks sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam op 1 mei 1999 mogelijk.

Prof. mr. G.R. de Groot
Hoogleraar Universiteit Maastricht
Sectie Privaatrecht

NOOT

Zie ook «JV»2001/190.

Red.

192

Rechtbank 's-Gravenhage z.p. Zwolle
11 mei 2001, nr. AWB 01/16202 VRWET
(mr. Koene)

AC-procedure. Termijnen.

[Vc 2000 C12/1]

Ingevolge het beleid neergelegd in C12/1 Vc 2000 wordt een beschikking uiterlijk een uur voor het